

AJDA 2013 p. 1684


Chronique de jurisprudence de la CJUE


Michel Aubert, Président de tribunal administratif, référendaire à la Cour de justice de l'Union européenne
Emmanuelle Broussy, Référendaire à la Cour de justice de l'Union européenne
Hervé Cassagnabère, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, référendaire à la Cour de justice de l'Union européenne

**

Libre circulation des personnes - Interdiction de territoire








La Cour précise en détail l'office du juge national confronté à la conciliation entre la nécessité pour un Etat membre de sauvegarder les intérêts essentiels de sa sécurité et la garantie des droits procéduraux dont bénéficient les citoyens dans la mise en oeuvre du droit de l'Union.

CJUE 4 juin 2013, Z. Z., aff. C-300/11 

Ne croyons pas trop vite que la libre circulation des personnes soit devenue absolue dans l'espace européen. Il est des circonstances dans lesquelles la frontière retrouve sa régalienneté étanchéité, même vis-à-vis de citoyens de l'Union. L'article 27 de la directive 2004/38  (1) permet en effet aux Etats membres de restreindre la liberté de circulation et de séjour d'un citoyen de l'Union ou d'un membre de sa famille, quelle que soit sa nationalité, pour des raisons d'ordre public, de sécurité publique ou de santé publique. Ces raisons ne peuvent être invoquées à des fins économiques, et doivent être fondées exclusivement sur le comportement personnel de l'intéressé, dont il faut qu'il représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave pour un intérêt fondamental de la société. L'article 30 § 2 de cette directive pose le principe de la motivation précise et complète de ces mesures - mais le principe seulement, car des raisons relevant de la sûreté de l'Etat, là encore, peuvent faire obstacle à la motivation. Cette dérogation se fonde sur l'une des dispositions finales du TFUE (art. 346), selon laquelle aucun Etat membre n'est tenu de fournir des renseignements dont il estimerait la divulgation contraire aux intérêts essentiels de sa sécurité. L'arrêt Z. Z. fait la théorie de ces dispositions au regard de l'office du juge.

L'affaire ayant conduit à la question préjudicielle n'est pas des plus rassurantes. M. Z. Z., qui a la double nationalité française et algérienne, est marié depuis 1990 à une ressortissante britannique, avec laquelle il a eu huit enfants. Il a résidé au Royaume-Uni jusqu'en 2005, année au cours de laquelle il s'est vu interdire l'accès au territoire britannique après que le *Secretary of State* a acquis la conviction qu'il était un agent dormant du terrorisme islamique. Les motifs précis et complets qui sous-tendent cette décision n'ont pas été communiqués à l'intéressé. M. Z. Z. séjourne depuis lors... en France, d'où il ferraille contre les autorités britanniques dans l'espoir de renouer avec une vie familiale normale - si l'on peut dire. Son contentieux relevait d'une juridiction particulière, la *Special Immigration Appeals Commission* (SIAC), devant laquelle le *Secretary of State* a invoqué la confidentialité des éléments sur lesquels il a fondé son opposition au recours de M. Z. Z. Dans un tel cas de figure, le règlement de procédure de la SIAC comporte deux particularités : d'une part, l'obligation pour le *Secretary of State* de produire et de communiquer à cette dernière une copie de ces éléments confidentiels ainsi qu'une déclaration indiquant les raisons pour lesquelles il s'oppose à leur divulgation ; d'autre part, la désignation d'un « avocat spécial », destinataire des éléments confidentiels, qui représente le requérant aux audiences dont ce dernier est exclu en raison de la confidentialité des éléments auxquels on pense qu'il ne doit pas avoir accès. Le rôle de cet avocat spécial est de chercher à atteindre une divulgation maximale des éléments à charge et d'évaluer la pertinence des informations qui demeurent confidentielles. Il ne peut pas communiquer avec le requérant sur des questions liées à la procédure à partir du moment où lui ont été notifiés les éléments confidentiels. Dans le cas de M. Z. Z., la SIAC a rendu un jugement « public » rejetant le recours de l'intéressé contre la décision lui refusant le séjour au Royaume-Uni, ainsi qu'un jugement « confidentiel ». Le premier rejette les dénégations de M. Z. Z. sur les faits d'implication dans le Groupe islamique armé, et indique que, « pour des raisons qui ne sont expliquées que dans le jugement confidentiel », elle avait « acquis la conviction que le comportement personnel de M. Z. Z. représente une menace réelle, actuelle et suffisamment grave » pour la sécurité publique.





La *Court of Appeal*, saisie du recours de M. Z. Z. contre ces deux jugements, s'est demandée s'il était conforme au principe de protection juridictionnelle effective que la SIAC ne divulgue pas à l'intéressé la substance des motifs qui constituent le fondement de la décision de refus d'entrée sur le territoire. Ce principe, tel qu'il résulte désormais de l'article 47 de la Charte, trouvait assurément à s'appliquer à cette mesure de mise en oeuvre de la directive 2004/38.

Pour y répondre, la grande chambre rappelle, en premier lieu, sa jurisprudence sur l'effectivité du contrôle juridictionnel en droit de l'Union, constante depuis l'arrêt *Heylens* (CJCE 15 oct. 1987, aff. C-222/86) et réaffirmée à l'occasion des affaires de gel de fonds (CJCE 3 sept. 2008, *Kadi c/ Conseil de l'Union européenne*, aff. C-402/05, D. 2009. 1118  , note D. Delcourt  ; RFDA 2008. 1204, note P. Cassia et F. Donnat  ; RSC 2009. 75, étude H. Rouidi  , et 197, obs. L. Idot  ; RTD eur. 2009. 161, note J.-P. Jacqué ). Elle exige que l'intéressé puisse connaître les motifs sur lesquels est fondée la décision prise à son égard afin, notamment, de décider en pleine connaissance de cause s'il est utile de saisir le juge compétent, et de permettre à ce juge de contrôler la légalité de la mesure - ledit juge devant pouvoir, de manière générale, c'est-à-dire en principe, exiger de l'autorité compétente la communication de ces motifs. L'article 47 de la Charte implique également, rappelle-t-elle, le respect du principe du contradictoire : les parties à un procès doivent avoir le droit de prendre connaissance de toutes les pièces ou observations présentées au juge en vue d'influer sur sa décision et de les discuter (v. CJCE 14 févr. 2008, aff. C-450/06, RTD eur. 2009. 511, chron. A.-L. Sibony et A. Defossez ).

Dans un second temps, la Cour met en balance ces principes fondamentaux avec la nécessité, dans laquelle peut se trouver une autorité nationale « dans des cas exceptionnels », de s'opposer à la communication à l'intéressé des motifs de la décision lui faisant grief. Il incombe alors aux Etats membres, dans l'exercice de leur autonomie procédurale, de mettre en place des techniques et des règles permettant de concilier secrets protégés et droits procéduraux. Au nombre de ces règles figurent - c'est une affirmation qui ne passera pas inaperçue en contentieux administratif français, nous y reviendrons - celles « permettant au juge chargé du contrôle de la légalité de ladite décision de prendre connaissance tant de l'ensemble des motifs que des éléments de preuve y afférents sur lesquels cette même décision a été prise » (pt 59). L'arrêt va ensuite assez loin dans la description de l'office du juge national, confronté à une alternative. Soit il conclut que la sûreté de l'Etat ne s'oppose pas à la communication des motifs confidentiels et alors il donne à l'autorité nationale la possibilité de les divulguer à l'intéressé - et si cette autorité ne le fait pas, il ne doit examiner la légalité de la décision attaquée qu'au regard des seuls motifs et preuves qui ont été communiqués (pt 63). Soit il estime qu'en effet, l'administration a raison d'opposer le secret aux motifs de la décision restreignant la libre circulation, et alors il lui appartient tout de même de veiller au respect du contradictoire « dans la mesure la plus large possible » (pt 65), ce qui implique notamment « en tout état de cause » que soit communiquée à l'intéressé « la substance des motifs ». Un sort


particulier est réservé aux éléments de preuve dont la divulgation « serait susceptible de compromettre de manière directe et particulière la sûreté de l'Etat, en ce qu'elle peut notamment mettre en danger la vie, la santé ou la liberté de personnes ou dévoiler les méthodes d'investigation spécifiquement employées par les autorités nationales de sécurité et ainsi entraver sérieusement, voire empêcher, l'accomplissement futur des tâches de ces autorités » (pt 66).

Sur cette dernière réserve, un réalisme bienvenu a inspiré la Cour, même si c'est dans une moindre mesure que ce que semblait prôner son avocat général, Yves Bot, dans des conclusions insistant solennellement sur l'impératif pour la démocratie européenne de ne pas se désarmer face à la menace terroriste. D'aucuns regretteront peut-être que ce réalisme n'ait pas été poussé un cran plus loin à propos de l'accès du juge à l'entièreté du dossier des autorités de sûreté, y compris aux éléments confidentiels (pt 59, préc.). La grille de lecture dégagée par l'arrêt paraît porter la marque du contexte de l'affaire au principal, et notamment du système procédural très particulier qu'est celui de la SIAC britannique. Sur les ruines du mécanisme précédent, jugé non conforme au droit à un recours effectif par la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH 15 nov. 1996, *Chahal*), ce système fonctionne avec une juridiction unique spécialisée, dont les membres paraissent avoir une habilitation au secret défense. Or, cette organisation fait figure d'exception : dans la majorité des systèmes judiciaires des Etats membres, le contentieux des mesures de refus d'accès du territoire aux ressortissants européens relève de la compétence de tribunaux de droit commun répartis sur l'ensemble du territoire national. Dans ces conditions, autant il était sans risque de permettre à la SIAC d'avoir accès aux informations confidentielles du *Secretary of State*, autant un tel accès illimité n'irait pas sans soulever des questions de sécurité s'agissant de juridictions de terrain qui ne sont pas parfaitement protégées contre le vol de documents, voire la menace sur la personne des juges. Eu égard à l'objet de la législation en question (qui est, doit-on le rappeler, le refoulement d'individus menaçant gravement les intérêts de la société), trop de transparence ne risque-t-elle pas de tuer la transparence ?

C'est en tous cas une question que ne manqueront pas de se poser les familiers du courant jurisprudentiel du Conseil d'Etat né de la décision *Sieur Coulon* (CE 11 mars 1955, Lebon 149 ; RD publ. 1955. 995, concl. Grévisse) et développé à l'occasion des décisions *Banque de France c/ Huberschwiler* (CE 23 déc. 1988, n° 95310, Lebon 464 ) et *Moon* (CE, ass., 6 nov. 2002, *Moon Sun Myung*, n° 194295, Lebon 380  ; AJDA 2002. 1337 , chron. F. Donnat et D. Casas ). En principe, si l'autorité administrative estime que certaines données sont couvertes par un secret protégé par la loi et ne doivent pas être soumises au contradictoire, il lui appartient - seulement - de verser au dossier de l'instruction tous les éléments d'information appropriés sur la nature des pièces confidentielles et les raisons de cette confidentialité ; le juge porte ensuite son appréciation au vu des seuls éléments contradictoirement débattus (arrêt *Moon*). Il ne peut en aller différemment que dans le cas d'un litige relatif à la communication de documents administratifs : eu égard à l'objet même de ce litige, le juge ne peut pas exercer son office sans vérifier lui-même la communicabilité des documents, et donc sans se fonder sur des éléments, par la force des choses, non soumis à la contradiction (arrêt *Banque de France*). Si le point 63 de l'arrêt Z. Z. fait écho à l'arrêt *Moon*, ses points 59 (communication de l'ensemble des secrets d'intérêt général au juge) et 65 (communication à l'intéressé de la substance des motifs confidentiels) vont au-delà de l'exception *Banque de France*. « Il n'appartient pas au juge administratif, tout juge de l'administration qu'il soit, de se reconnaître qualité pour connaître les secrets de la défense nationale », avançait en 1955 M. Grévisse dans ses conclusions sur la décision *Coulon*. Il poursuivait : « c'est manifestement le ministre chargé de la défense nationale qui est responsable de la protection de ses secrets. Assurer cette protection, c'est un problème d'organisation du service à résoudre selon des critères de pure opportunité. [...] C'est en réalité au ministre qu'il appartient de choisir entre les risques que peut comporter la communication de certains renseignements et les conséquences juridiques que le tribunal pourra tirer de son refus ». Qu'aurait dit le président Grévisse, juge à la CJCE, de l'arrêt Z. Z. ? En tout cas, qu'il suscite la réflexion sur la dialectique du caractère contradictoire de la procédure et du secret d'intérêt général. Dans le champ du droit de l'Union, à tout le moins...


Mandat d'arrêt européen - Dialogue des juges




« D'un F qui veut dire futur... ». L'arrêt F. illustre ce que pourrait être un avenir radieux du dialogue des juges, même autour de la question toujours sensible des droits fondamentaux que les constitutions garantissent.




CJUE 30 mai 2013, F., aff. C-168/13 


Dans son ouvrage annonçant la marche inexorable vers un droit public européen, le président Stijn constatait qu'en dépit des tensions et des blocages apparaissant de temps à autres, « la conciliation entre les exigences constitutionnelles et les principes du droit de l'Union ne soulève guère de difficulté qu'un dialogue attentif des juges ne puisse surmonter » (B. Stijn, *Vers un droit public européen*, Montchrestien, Clef politique, 2012). Dira-t-on que l'arrêt F. a marqué une étape symbolique dans cette ambition ? Nous le croyons à plusieurs égards.

On sera bref, à titre liminaire, sur la solution retenue par la Cour quant au fond du renvoi préjudiciel, qui ne présentait pas à juger une question d'une grande difficulté. La Cour devait interpréter les articles 27 et 28 de la décision-cadre relative au mandat d'arrêt européen (décision 2002/584/JAI du Conseil, du 13 juin 2002, relative au mandat d'arrêt européen et aux procédures de remise entre Etats membres, JO L 190, p. 1). Ces articles définissent en particulier les cas et les conditions dans lesquels l'Etat membre d'émission d'un mandat d'arrêt déjà consenti peut étendre les effets de ce mandat à d'autres infractions, ou remettre à son tour l'intéressé à un autre Etat. Dans leur transposition en droit français issue de la loi du 9 mars 2004, ces dispositions figurent notamment à l'article 695-46 du code de procédure pénale. Le quatrième alinéa de cet article prévoit que la chambre de l'instruction statue « sans recours » dans l'hypothèse où elle est saisie, après la remise de la personne recherchée, d'une demande des autorités compétentes de l'Etat membre d'émission en vue de consentir, en vertu du principe de spécialité, à des poursuites ou des exécutions de peines pour d'autres infractions que celles ayant motivé la remise, et commises antérieurement à celle-ci.

Toute la question était de savoir si cette exclusion de tout recours à l'encontre de la décision de la chambre de l'instruction découlait nécessairement de la décision-cadre. Le doute n'était permis qu'à la lecture du délai prévu par la décision-cadre pour que soit rendue la décision de l'autorité judiciaire (trente jours). Ce délai, manifestement incompatible avec l'organisation d'un appel ou d'une cassation, était-il le signe que le législateur de l'Union avait entendu rendre la décision d'extension *de facto*, sinon *de jure*, insusceptible de recours ? Non, répond la Cour de justice : loin de se borner à une lecture dogmatique de la décision-cadre à laquelle certaines parties l'incitaient, elle dissipe ce doute en se fondant sur son objet et son économie générale. Elle s'appuie notamment sur le coeur et point de départ du mécanisme, à savoir le consentement initial au mandat, dont la « décision définitive » doit, aux termes de l'article 17 de la décision-cadre, intervenir dans le délai, non pas de trente, mais de soixante jours (sans compter des prolongations exceptionnelles). Elle juge, logiquement, que les délais pour la décision - définitive - d'extension ne sauraient différer de ceux prévus pour la décision initiale, et ce d'autant moins que l'extension peut s'appliquer à des chefs d'accusation plus graves que ceux qui ont motivé la remise initiale. Comme le résume un observateur privilégié de l'arrêt, « en quelque sorte, l'accessoire suit le principal » (J.-C. Bonichot, *Le Conseil constitutionnel, la Cour de justice et le mandat d'arrêt européen*, D. 2013. 1805 ).

Si F. ouvre un nouveau futur, c'est d'abord assurément en raison de la juridiction de renvoi. Il s'agissait de la toute première demande de décision préjudicielle émanant du Conseil constitutionnel, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), et une telle configuration est à elle seule remarquable puisque le Conseil se jugeait jusque-là incompétent pour saisir la Cour de justice (Cons. const. 27 juill. 2006, n° 2006-540 DC, D. 2006. 2157, chron. C. Castets-Renard  ; *ibid.* 2878, chron. X. Magnon  ; *ibid.* 2007. 1166, obs. V. Bernaud, L. Gay et C. Severino  ; RTD civ. 2006.

791, obs. T. Revet  ; *ibid.* 2007. 80, obs. R. Encinas de Munagorri ). Ce revirement prend davantage encore de relief sachant que le Conseil constitutionnel aurait sans doute pu appliquer à son niveau la théorie de l'acte clair et faire de lui-même la lecture constructive de la décision-cadre à laquelle s'est finalement livrée la Cour. Nous renvoyons à plumes plus avisées  (2) pour des développements relatifs aux motivations et à la portée exacte en droit interne de cette petite révolution de palais (royal).





Vu du plateau de Kirchberg, en tout cas, il n'y a rien d'étonnant à ce que la plus haute autorité juridictionnelle d'un Etat membre adhère à la clef de voûte du dialogue juridictionnel intégré qu'est la question préjudicielle. Les cours constitutionnelles d'Autriche, de Belgique, de Lituanie, d'Italie et d'Espagne ont déjà ouvert la voie - « certes au prix d'efforts considérables sur elles-mêmes » (H. Labayle et R. Mehdi, préc.). Néanmoins, ces juridictions suprêmes avaient peut-être toutes, à la différence du Conseil constitutionnel, saisi la Cour dans le cadre d'un litige qu'elles avaient à trancher en tant que juridiction (demande d'annulation d'un acte par voie d'action déposé par des associations en Belgique, recours d'*amparo* d'un citoyen devant le *Tribunal contitucional* espagnol...). Elles répondaient donc sans conteste à la qualification de juridiction au sens de l'article 267 TFUE, notion autonome échafaudée par la Cour de justice suivant un faisceau d'indices dont les moindres ne sont pas l'indépendance et le fait que la question se pose dans le cadre de l'exercice d'une compétence juridictionnelle (v. à propos, récemment, de la Cour des comptes grecque, dont la Cour a jugé que, bien que juridiction, elle avait posé une question dans le cadre de l'exercice d'une compétence non juridictionnelle : CJUE 31 janv. 2013, aff. C-394/11, AJDA 2013. 335, chron. M. Aubert, E. Broussy et H. Cassagnabère ).

Au regard de cette jurisprudence, la doctrine a pu s'interroger sur le point de savoir si la Cour ne douterait pas de la qualité de « juridiction au sens de » du Conseil constitutionnel. En répondant au fond, la Cour traite cette question préalable par prétériton et montre ainsi que la réponse allait de soi. Une telle réponse précise tout de même implicitement la jurisprudence sur l'article 267. Peut-être faut-il comprendre que la condition tenant au fait d'interroger la Cour dans le cadre de l'exercice d'une compétence juridictionnelle est remplie dès lors que la juridiction de renvoi, bien que n'exerçant pas organiquement la fonction de juger, participe à la résolution juridictionnelle d'un litige au sens large en statuant à titre incident par la voie de la QPC. Mais plus sûrement faut-il y lire la compréhension par la formation de jugement - outre de l'effort que représente déjà en soi le fait de poser une question préjudicielle - de l'évolution notoire du Conseil constitutionnel vers le statut de véritable cour constitutionnelle, dont l'introduction de la QPC ne sera sans doute qu'un premier pas.

L'écoute attentive, inhérente au sain dialogue, ressort tout autant de la particularité procédurale qui a conduit la Cour de justice à accéder à la demande du Conseil constitutionnel de traiter l'affaire selon la procédure préjudicielle d'urgence, prévue aux articles 23 *bis* du statut de la Cour et 107 de son règlement de procédure pour les seuls renvois préjudiciels relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Le Conseil constitutionnel avait motivé sa demande par le délai de trois mois dans lequel il doit répondre à une QPC. La Cour a préféré relever que le requérant au principal était privé de liberté et que la solution du litige était susceptible d'avoir une incidence non négligeable sur la durée d'une telle privation.

Ce point n'allait pas de soi : et il n'est que temps d'indiquer au courageux lecteur que, dans les faits, l'affaire concernait M. Jeremy F, jeune enseignant anglais, arrêté à Bordeaux en compagnie d'une élève de son établissement âgée de quinze ans, et remis aux autorités britanniques sur le fondement d'un mandat d'arrêt européen pour enlèvement d'enfant, infraction passible d'une peine maximale de sept ans de prison. Interrogée par la police britannique, la jeune fille a déclaré avoir été, non pas enlevée de force, mais consentante à des rapports intimes - ne se doutant pas qu'elle exposait ce faisant M. F. à des poursuites, non plus pour enlèvement, mais pour activité sexuelle sur mineurs de moins de seize ans (crime puni en Grande-Bretagne d'une peine maximale de quatorze ans de prison). Le prévenu n'ayant pas renoncé au principe de spécialité, les autorités britanniques ont, conformément aux dispositions mentionnées au début de ce commentaire, demandé à la justice française et obtenu d'elle l'extension du mandat d'arrêt pour ce second et plus grave chef d'accusation. C'est à la suite de l'accord donné par la chambre de l'instruction de la cour d'appel de Bordeaux que M. F., déniait toute constitutionnalité à l'absence de recours prévue par l'article 695-46 du code de procédure pénale, a saisi la Cour de cassation, laquelle a transmis au Conseil constitutionnel la QPC aboutissant par ricochet à la question préjudicielle. Mais alors, à la date à laquelle la Cour de justice était saisie et devait statuer sur l'urgence, était-il raisonnable de penser que du renvoi préjudiciel dépendait le sort de M. F. ? Il était permis d'en douter, puisque le prévenu, incarcéré à titre préventif puis condamné à cinq ans d'emprisonnement pour enlèvement d'enfant, n'avait guère de chance d'obtenir une amélioration de sa situation en obtenant dans les meilleurs délais, à supposer qu'il l'obtienne, le droit de contester la décision d'extension du mandat à une peine plus grave. Aussi, n'est-il pas totalement absurde de voir, en réalité, dans la justification de l'urgence adoptée par la Cour la marque, encore une fois, d'une réelle compréhension pour les délais imposés au Conseil constitutionnel dans sa tâche encore récente de contrôle *a posteriori*.


Enfin, le caractère prometteur de l'arrêt *F.* se lit dans la bonne intelligence qui a également présidé au dialogue des juges s'agissant de la matière ô combien sensible du mandat d'arrêt européen. Cet instrument, au coeur de la coopération judiciaire en matière pénale, est toujours susceptible d'engendrer des frictions avec les constitutions nationales, et plus généralement avec les règles nationales de protection des droits fondamentaux. C'est tout particulièrement le cas en France, où la Constitution a été révisée le 26 mars 2003 pour, en quelque sorte, constitutionnaliser la décision-cadre sur le mandat d'arrêt européen : l'article 88-2 de la Constitution a ainsi pour objet de lever tout obstacle constitutionnel aux mesures de transposition de la décision-cadre. En jugeant simplement que rien, dans la décision-cadre, ne s'oppose à ce qu'un recours en cassation soit organisé contre la décision d'extension du mandat, dès lors que le délai global de soixante jours est respecté (mais que rien, non plus, n'y oblige), la Cour ne pouvait pas mieux consacrer la marge d'appréciation dont disposent les Etats membres quant au choix des modalités de mise en oeuvre de la décision-cadre.

Elle précise que tout cela s'effectue dans le respect de l'article 47 de la Charte des droits fondamentaux consacrant le droit à un recours effectif, comme pour mieux rappeler, au passage, que ce droit n'implique en rien l'existence d'un principe de double degré de juridiction (CJUE 28 juill. 2011, aff. C-69/10, AJDA 2011. 2339, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat  ; D. 2012. 390, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot , solution conforme à une jurisprudence ancienne de la Cour de Strasbourg : v. CEDH 17 janv. 1970, *Delcourt c/ Belgique*, n° 2689/65, pt 25). Dans ce cadre, les législateurs nationaux sont donc libres d'exercer comme ils l'entendent leur autonomie procédurale, et le fait que la décision d'extension du mandat soit insusceptible de recours en droit français n'a rien de problématique, au regard du droit de l'Union du moins, dès lors qu'il ne détermine pas complètement le contenu de la législation nationale. On peut donc se féliciter de la parfaite harmonie entre l'approche du Conseil constitutionnel (qui a demandé, avant de confronter aux droits que la Constitution garantit l'absence de recours contre la décision d'extension ) (3), à savoir si la décision-cadre régissait la question du recours), et celle de la Cour de justice dans ses arrêts *Åkerberg Fransson* et *Melloni* (CJUE 26 févr. 2013, aff. C-617/10 et C-399/11, AJDA 2013. 1154, chron. M. Aubert, E. Broussy et H. Cassagnabère ). Ces arrêts de principe sur les conditions d'application de la Charte dans les ordres juridiques nationaux posent en effet la règle selon laquelle, lorsque les Etats membres mettent en oeuvre le droit de l'Union et que celui-ci ne détermine pas complètement le contenu de la législation nationale, « il reste loisible aux autorités et aux juridictions nationales d'appliquer des standards nationaux de protection des droits fondamentaux, pourvu que cette application ne compromette pas le niveau de protection prévu par la Charte, telle qu'interprétée par la Cour, ni la primauté, l'unité et l'effectivité du droit de l'Union ».

Asile - Détermination de l'Etat membre responsable

Un Etat membre peut toujours examiner la demande d'asile qui lui est présentée, même s'il n'est pas désigné comme

L'Etat responsable de cette demande en vertu des critères du règlement n° 343/2003. Dans le processus de détermination de l'Etat responsable, l'Etat sur le territoire duquel se trouve le demandeur n'a pas l'obligation de solliciter l'avis du HCR (1^{re} affaire). La Cour précise les règles de détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande de mineur non accompagné (2^e affaire).



CJUE 30 mai 2013, *Halaf*, aff. C-528/11 et CJUE 6 juin 2013, *M. A. e. a.*, aff. C-648/11 


Le règlement n° 343/2003 du 18 février 2003, dit « Dublin II » se veut l'expression d'une méthode claire et opérationnelle permettant de déterminer rapidement et efficacement l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande d'asile. A cette fin, ont été dégagés un certain nombre de critères qui doivent permettre à l'Etat saisi de la demande d'asile de savoir à quel Etat membre incombera finalement l'examen de cette demande. Ces critères, objectifs et hiérarchisés, sont énoncés dans ses articles 6 à 14.

Toutefois, selon l'article 3, § 2, du règlement, chaque Etat membre est toujours libre d'examiner la demande d'asile qui lui est présentée alors même que cela ne lui incomberait pas en vertu de ces critères.

Cette sorte de faculté d'évocation ainsi laissée aux Etats membres est rappelée par la Cour dans son arrêt *Halaf*, en réponse à une demande préjudicielle dont l'avait saisie une juridiction administrative bulgare dans le cadre d'un litige concernant la situation d'un ressortissant irakien.

Celui-ci contestait le refus des autorités bulgares d'ouvrir une procédure d'octroi du statut de réfugié et la décision autorisant son transfert vers la Grèce. Ces dernières avaient en effet constaté que l'intéressé avait, deux années auparavant, déjà formulé une demande d'asile en Grèce. Au regard des critères fixés par le règlement n° 343/2003, l'Etat membre responsable de l'examen de la demande d'asile était donc la Grèce. Les autorités bulgares avaient alors demandé aux autorités grecques la reprise en charge de l'intéressé. Le silence de ces dernières valant, en vertu de l'article 20, § 1^{er}, sous c), du règlement, acceptation tacite a ainsi conduit les autorités bulgares à opposer à l'intéressé les décisions contestées devant la juridiction de renvoi.

Devant cette dernière, le demandeur s'est prévalu de l'appel lancé aux gouvernements européens par le Haut-Commissariat des Nations unies pour les réfugiés (HCR) à ne plus renvoyer les demandeurs d'asile en Grèce, compte tenu des défaillances de la procédure d'asile dans ce pays (sur les conséquences de celles-ci sur le dispositif du règlement n° 343/2003, CJUE 21 déc. 2011, aff. C-411/10, AJDA 2011. 2505 , et 2012. 306, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat ). La juridiction de renvoi, constatant par ailleurs que le demandeur ne pouvait se prévaloir d'aucune des circonstances permettant d'invoquer la « clause humanitaire » prévue à l'article 15 du règlement pour obtenir l'asile en Bulgarie, s'est demandée si les autorités de ce pays étaient habilitées à prendre la responsabilité d'examiner la demande d'asile, alors que la Grèce avait accepté tacitement la reprise en charge du demandeur.

A cette question, l'arrêt *Halaf* répond d'abord que la faculté offerte à chaque Etat membre par l'article 3, § 2, du règlement n° 343/2003 d'examiner une demande d'asile qui lui est présentée, même si cet examen ne lui incombe pas en vertu des critères fixés dans ce règlement, n'est soumise à aucune condition particulière. La Cour conforte ce constat en se référant aux travaux préparatoires du règlement, d'où il ressort que ses auteurs ont souhaité permettre à chaque Etat membre de décider souverainement, en fonction de considérations politiques, humanitaires ou pratiques, de procéder à cet examen, même s'il n'en est pas en principe responsable. On notera que cette compétence des Etats membres a été confirmée dans le nouveau règlement du 26 juin 2013 (4) qui la compte d'ailleurs au nombre des « clauses discrétionnaires » figurant à son article 17.

La Cour précise ensuite que compte tenu de l'étendue du pouvoir d'appréciation ainsi reconnu à chaque Etat membre, la circonstance que l'Etat membre en principe responsable ait ou non répondu à une demande de reprise en charge n'a pas d'incidence à cet égard. Autrement dit, le mécanisme de désignation de l'Etat responsable de l'examen de la demande d'asile en fonction des critères énoncés dans le règlement n° 343/2003, s'il constitue un moyen rapide et efficace, dans l'intérêt même des demandeurs, de procéder à cet examen dans un seul Etat, ne prive nullement les Etats membres de l'exercice de l'une des prérogatives de leur souveraineté que constitue l'octroi de l'asile. Le mécanisme de désignation de l'Etat responsable est un outil à leur disposition ; il ne les dessaisit pas irrémédiablement de cette prérogative.

Par ailleurs, en réponse à une autre interrogation de la juridiction de renvoi, la Cour a précisé que, dans le processus de détermination de l'Etat membre responsable régi par le règlement, l'Etat membre sur le territoire duquel se trouve le demandeur n'est pas tenu de solliciter un avis du HCR. Les formes de coopération avec cette organisation, que prévoit la directive 2005/85 dans la procédure d'octroi ou de retrait du statut de réfugié, à l'intention des Etats membres responsables de l'examen des demandes d'asile, n'emportent en effet, en tout état de cause, aucune obligation au stade antérieur de la détermination de l'Etat responsable. Bien entendu, comme le précise l'arrêt *Halaf*, rien n'empêche cependant, à ce stade, de solliciter un tel avis, notamment lorsque les documents du HCR font ressortir que l'Etat membre que les critères énoncés dans le règlement n° 343/2003 désignent comme responsable de l'examen de la demande violent les règles du droit de l'Union en matière d'asile.

Dans les affaires qui ont donné lieu à l'arrêt *M. A. e. a.*, l'Etat membre concerné, le Royaume-Uni, n'a pas entendu faire jouer la faculté d'évocation prévue à l'article 3, § 2, du règlement. En application des critères de détermination de l'Etat membre responsable, il avait sollicité la reprise en charge des trois demandeurs d'asile en cause, qui avaient déposé une première demande dans d'autres Etats membres. Ceux-ci avaient accepté. Les décisions de transfert ont été contestées et c'est à l'occasion de l'examen de ces recours que la Cour a été saisie d'une question préjudicielle portant sur l'interprétation de l'article 6, second alinéa, du règlement.

Celui-ci concerne le sort à réserver aux demandes d'enfants mineurs non accompagnés et qui n'ont pas de famille dans un Etat membre, appartenant donc à une « catégorie de personnes particulièrement vulnérables », comme le souligne la Cour. Si le processus de détermination de l'Etat membre responsable de leur demande d'asile fait ainsi l'objet d'une disposition spécifique, celle-ci n'en comportait pas moins une certaine ambiguïté, regrettable, mais que la Cour a levée par son arrêt *M. A. e. a.* Pour ces demandeurs, l'article 6, second alinéa, s'est en effet borné à préciser que l'Etat membre responsable est « celui dans lequel le mineur a introduit sa demande d'asile ». Or, une telle formulation laisse entière la question de savoir quel est cet Etat dans le cas où, comme dans les affaires en cause, ces mineurs ont déjà déposé une demande dans un autre Etat membre.

Très logiquement, la Cour, se référant à l'obligation de prendre en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, a interprété les dispositions en cause en ce sens qu'elles désignent l'Etat membre dans lequel se trouve le mineur, à charge pour cet Etat d'en informer l'autre. Cette solution ne faisait guère de doute, à l'heure où, en particulier, la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne fait de l'intérêt supérieur de l'enfant une « considération primordiale » (art. 24, al. 2) dans tous les actes qui le concernent. Quoi de plus logique, dès lors, que soit assuré un accès rapide des mineurs aux procédures de détermination de leur qualité de réfugié ?

Il faut d'ailleurs relever que le nouvel article 8, § 4, du règlement n° 604/2013 du 26 juin 2013 fait désormais mention de cette prise en compte de l'intérêt supérieur de l'enfant dans la détermination de l'Etat responsable pour connaître des

demandes des mineurs non accompagnés.

Directive Retour et demande d'asile

La directive Retour est inapplicable à un demandeur d'asile, mais la rétention dont il faisait l'objet sur le fondement de cette directive avant le dépôt de sa demande peut être prolongée après ce dépôt sur le fondement de dispositions nationales qui sont compatibles avec les directives régissant l'asile.

CJUE 30 mai 2013, Arslan, aff. C-534/11 




Pour une personne qui se trouve en rétention dans les conditions prévues par la directive 2008/115 relative aux normes et procédures communes applicables dans les Etats membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier (dite « directive Retour »), le dépôt d'une demande d'asile peut-il faire obstacle à la prolongation de cette rétention ? C'est ce qu'espérait sans doute M. Arslan dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt qui porte son nom puisqu'il se prévalait de sa demande d'asile pour obtenir l'annulation de la décision des autorités tchèques l'ayant maintenu en rétention pour séjour irrégulier, laquelle avait été décidée avant cette demande.

La juridiction tchèque saisie du recours en annulation a posé à la Cour deux questions préjudicielles très précises.

La première question visait à savoir si la directive Retour s'applique à celui qui introduit une demande de protection internationale, et notamment donc d'une demande d'asile. La Cour y répond par la négative.

L'article 2, § 1^{er}, de la directive Retour précise qu'elle s'applique aux ressortissants de pays tiers en « séjour irrégulier » sur le territoire d'un Etat membre. Or, le législateur de l'Union a souligné, au neuvième considérant de cette même directive, que le ressortissant d'un pays tiers qui a demandé l'asile dans un Etat membre ne devrait pas être considéré comme étant en séjour irrégulier sur le territoire de cet Etat, tout au moins tant que sa situation de demandeur d'asile n'est pas réglée. L'article 7 de la directive 2005/85, qui instaure des normes minimales concernant la procédure d'octroi et de retrait du statut de réfugié établit, en ce sens, le droit pour un tel demandeur de rester jusqu'à ce terme sur le territoire de l'Etat membre saisi de la demande ou qui est responsable de son examen. Ce droit peut, en outre, être étendu par les Etats membres jusqu'au terme des procédures contentieuses, comme le prévoit l'article 39 de cette directive. La Cour en déduit que la directive Retour n'est pas applicable à un ressortissant d'un pays tiers qui a introduit une demande de protection internationale, au sens de la directive 2005/85, et ce, pendant la période courant de l'introduction de cette demande jusqu'à l'adoption de la décision de premier ressort ou, le cas échéant, jusqu'à l'issue du recours qui aurait été introduit contre cette décision.

La seconde question appelait, quant à elle, une réponse sans doute plus nuancée : est-il possible de maintenir en rétention un demandeur d'asile qui a introduit sa demande après avoir été placé en rétention conformément à la directive Retour ? La Cour n'exclut pas cette possibilité, mais un tel maintien ne peut se concevoir qu'au prix d'un changement de la base juridique de cette mesure. Puisque la directive Retour n'est plus applicable à ce ressortissant, au moins momentanément, cette rétention doit alors être compatible avec le droit de l'Union régissant l'asile.

La Cour avait déjà souligné que relèvent de deux régimes juridiques distincts, d'une part, la rétention à des fins d'éloignement régie par la directive Retour et, d'autre part, la rétention ordonnée à l'encontre d'un demandeur d'asile, notamment en vertu de la directive 2003/9 (qui régit l'accueil des demandeurs d'asile), de la directive 2005/85 et des dispositions nationales applicables (CJCE 30 nov. 2009, aff. C-357/09, Rec. CJCE I-11189 ; D. 2010. 2868, obs. O. Boskovic, S. Corneloup, F. Jault-Seseke, N. Joubert et K. Parrot  ; RSC 2010. 244, obs. L. Idot  ; RTD eur. 2010. 113, chron. L. Coutron ).

Le droit communautaire de l'asile n'exclut donc pas la rétention. L'article 7, § 3, de la directive 2003/9 prévoit en effet que les Etats membres peuvent, lorsque cela s'avère nécessaire, obliger un demandeur d'asile à demeurer dans un lieu déterminé conformément au droit national, par exemple pour des raisons juridiques ou d'ordre public. Si, par ailleurs, la rétention est exclue, selon l'article 18 de la directive 2005/85, au seul motif que la personne concernée a demandé l'asile, le même article précise qu'en cas de rétention, une possibilité de contrôle juridictionnel rapide doit être prévue.

Cela étant, la Cour ne peut que constater que ni la directive 2003/9, ni la directive 2005/85 ne procèdent à une harmonisation des motifs pour lesquels la rétention d'un demandeur d'asile peut être ordonnée. De tels motifs relèvent donc de la responsabilité des Etats membres, dans le respect de leurs engagements internationaux et du droit de l'Union.

A ce titre, la Cour considère que les directives 2003/9 et 2005/85 ne s'opposent pas à une mesure nationale, telle que celle qui était en cause dans l'affaire qui lui était soumise, qui permet de maintenir en rétention un demandeur d'asile dès lors que la rétention résulte non pas de l'introduction de sa demande, mais du comportement de l'intéressé avant celle-ci (manoeuvres pour faire échec à une mesure d'éloignement) et lors de sa demande (celle-ci paraissant manifestement présentée pour retarder l'exécution de cette même mesure).





Très clairement, cette solution revient à considérer que, même suspendue, la procédure de retour ne peut pas être totalement éclipée et, comme l'ont fait valoir tous les Etats membres qui avaient présenté des observations, il serait porté atteinte à l'objectif de la directive Retour s'il était impossible d'éviter que, en cas d'abus, l'intéressé puisse, par l'introduction d'une demande d'asile, obtenir automatiquement sa remise en liberté.

Bien entendu, la Cour ne manque pas de rappeler que la demande d'asile introduite par une personne en rétention ne peut pas être présumée abusive et nécessite, dans tous les cas, un examen circonstancié.

Environnement - Accès aux documents administratifs

Les ministères doivent accorder l'accès aux informations environnementales détenues dans le cadre de l'élaboration d'un règlement.

CJUE 18 juillet 2013, Deutsche Umwelthilfe, aff. C-515/11

La directive 2003/4  (5) impose aux administrations nationales d'accorder l'accès aux informations environnementales qu'elles détiennent. Peuvent toutefois échapper à cette obligation les organes ou institutions « agissant dans l'exercice de pouvoirs législatifs ». Dans le récent arrêt *Flachglas Torgau* (CJUE 14 févr. 2012, aff. C-204/09, AJDA 2012. 995, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat  ; D. 2012. 2557, obs. F. G. Trébulle  ; RFDA 2012. 961, chron. C. Mateur-Carpentier, L. Clément-Wilz et F. Martucci ), la Cour a estimé que cette dérogation s'appliquait aux ministères qui participent à une procédure législative, jusqu'à la clôture de celle-ci. Dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt *Deutsche Umwelthilfe*, la question lui était posée par une juridiction allemande de savoir si tel pouvait être également le cas s'agissant de l'élaboration d'un acte de rang inférieur. Le litige au principal s'était noué, devant la juridiction de renvoi, à la suite du refus d'un ministère allemand de transmettre des éléments d'une correspondance échangée avec des représentants de l'industrie automobile lors de la phase de concertation précédant l'adoption d'un règlement.

En premier lieu, la Cour précise que certains motifs de l'arrêt *Flachglas Torgau* ne sauraient laisser croire qu'elle a donné

une interprétation extensive de la dérogation, qui irait jusqu'à englober l'ensemble des procédures d'élaboration de « normes générales et abstraites ». En effet, souligne la Cour, les deux affaires soulèvent des questions différentes : alors que le caractère législatif de la procédure n'était pas contesté dans l'affaire *Flachglas Torgau*, la Cour doit, en l'espèce, se prononcer sur le champ des procédures visées par la dérogation.

En second lieu, tant le libellé de la disposition interprétée que l'objectif poursuivi par la convention d'Aarhus ⁽⁶⁾ et par la directive 2003/4 de garantir le droit d'accès aux informations environnementales détenues par les autorités publiques et d'assurer que les informations soient d'office rendues progressivement disponibles et diffusées auprès du public justifient, selon la Cour, une interprétation restrictive selon laquelle seules les procédures susceptibles d'aboutir à l'adoption d'une loi ou d'une norme de rang équivalent sont couvertes par la dérogation. C'est en effet la spécificité de la procédure législative et ses caractères propres qui ont justifié le régime particulier de l'accès aux informations détenues dans ce cadre. En revanche, le caractère de l'acte en cause, et notamment la circonstance qu'il s'agirait d'un acte de portée générale n'est pas, à lui seul, susceptible d'exonérer l'organe qui l'adopte des obligations d'information imposées par la directive 2003/4.

La Cour constate que cette solution est confortée par le libellé et l'économie de la convention d'Aarhus, - au regard de laquelle la directive 2003/4 doit être interprétée -, qui distingue le régime des actes législatifs de celui des actes réglementaires et impose notamment aux autorités publiques de promouvoir une participation effective du public durant la procédure d'élaboration de dispositions réglementaires.

La Cour rappelle qu'en l'absence de précision dans le droit de l'Union sur ce qui relève de la loi ou d'une norme de rang équivalent aux fins de l'application de la directive 2003/4, cette appréciation relève du droit des Etats membres, sous réserve, naturellement, de ne pas mettre en cause l'effet utile de cette directive. Autant dire que les notions de loi et de règlement ne sont pas prêtes de faire l'objet d'une définition autonome en droit de l'Union...

Les ministères sont, dès lors, tenus d'accorder l'accès aux informations environnementales détenues dans le cadre d'une procédure d'élaboration d'un acte de portée générale et impersonnelle de niveau inférieur à la loi à moins qu'ils ne puissent se prévaloir de l'application d'une des autres exceptions à l'obligation d'accès prévues par la directive 2003/4.

Réseaux et services de communications électroniques

L'article 12 de la « directive Autorisation » n'encadre pas toutes les taxes auxquelles sont assujettis les opérateurs de communications électroniques, mais uniquement celles qui sont perçues en contrepartie de l'autorisation générale ou de l'octroi de droits d'utilisation.

CJUE 27 juin 2013, Commission c/ France, aff. C-485/11

Si la presse généraliste s'est fait largement l'écho de l'affaire qui a donné lieu à cet arrêt, c'est surtout parce qu'elle aurait pu avoir pour conséquence de menacer le financement, par une « taxe télécom », de la suppression partielle de la publicité dans l'audiovisuel public. Sur un strict plan juridique, cet arrêt n'en présente pas moins d'intérêt en ce qu'il met fin à un vif débat au sein de l'Union sur la portée de l'article 12 de la directive 2002/20 relative à l'autorisation de réseaux et de services de télécommunications électroniques (dite « directive Autorisation »).

Cette directive vise à mettre en place un marché intérieur des réseaux et des services de télécommunications électroniques en harmonisant les règles relatives aux procédures d'octroi des autorisations générales ou des droits des radiofréquences ou des numéros et au contenu de celles-ci. Elle fixe aussi les règles relatives à la nature et à l'ampleur des charges pécuniaires, liées à ces procédures, que les Etats membres peuvent imposer aux entreprises dans ce secteur d'activité.

Les auteurs de la « directive Autorisation » ont pris en effet en considération la nécessité pour les Etats membres de financer les activités de l'autorité réglementaire nationale chargée de la gestion du système d'autorisations et d'octrois des droits d'utilisation. C'est pourquoi ont été admises des « taxes administratives » imposées aux entreprises de ce secteur. L'article 12 de la directive encadre le régime de ces taxes, en cherchant à éviter les distorsions de concurrence, à limiter leurs montants à la stricte nécessité de couvrir le coût des charges ainsi financées, le tout dans un contexte de transparence et d'objectivité.

La Cour a pu préciser, dans son arrêt *Commission c/ France*, qu'échappait au champ d'application de cet article une taxe dont le fait générateur n'est pas lié à la procédure d'autorisation générale permettant d'accéder au marché des services de communications électroniques.

Dans le recours en manquement qui a donné lieu à cet arrêt, la Commission reprochait à la France d'avoir, en adoptant l'article 302 bis KH du code général des impôts (CGI), institué une telle taxe administrative relevant de cet article 12, sans respecter ses prescriptions. En effet, contrairement à ce que celui-ci exige, l'assiette de la mesure nationale en cause n'était pas basée sur les seuls coûts administratifs du régime d'autorisation. Pour la France, en revanche, le régime de l'article 12 n'était pas applicable à cette mesure puisque celle-ci n'entrait pas dans le champ d'application de la directive. L'arrêt *Commission c/ France* lui donne raison.

La Cour a relevé que l'article 302 bis KH du CGI instaure une taxe qui est imposée non pas à tous les opérateurs de communications électroniques titulaires d'une autorisation générale ou d'un droit d'utilisation des radiofréquences ou des numéros, mais à ceux qui fournissent déjà leurs prestations sur le marché des services de communications électroniques. Elle n'est ainsi pas imposée du seul fait de la détention de l'autorisation générale, mais se fonde sur des éléments propres à l'activité de l'opérateur. La Cour en déduit que le fait générateur de cette taxe n'est pas rattachable à la procédure d'autorisation générale ou à l'octroi d'un droit d'utilisation des fréquences ou des numéros. En conséquence, ladite taxe ne relève pas du champ d'application de l'article 12 de la « directive Autorisation ». Autrement dit, la directive Autorisation n'a pas harmonisé de façon exhaustive les législations nationales relatives à la fiscalité pesant sur les opérateurs de communications électroniques.




Concurrence - Programme de clémence



La Cour fait une application positive de sa jurisprudence *Pfleiderer* de 2011 en jugeant que le principe d'effectivité du droit de l'Union s'oppose au droit autrichien en ce qu'il subordonne à l'accord de toutes les parties l'accès au dossier d'une procédure de clémence des concurrents qui envisagent une action civile en réparation, et ce, sans possibilité de mise en balance des intérêts par le juge.

CJUE 6 juin 2013, Donau Chemie e. a., aff. C-536/11

La politique dite « de clémence » consiste à récompenser les entreprises qui dénoncent des ententes auxquelles elles ont participé, en leur accordant, selon leur degré de coopération, une immunité totale ou une réduction des amendes qui leur auraient été infligées si elles ne s'étaient pas signalées. Cette politique fait aujourd'hui l'objet d'une communication de la Commission de 2006 ⁽⁷⁾, et un programme modèle a été élaboré dans le but d'harmoniser les actions de clémence organisées par les autorités nationales de concurrence. Bien connue du droit de l'antitrust américain, la clémence n'a été introduite au niveau communautaire qu'en 1996 en complément des outils purement répressifs de lutte contre les

ententes, notamment les ententes secrètes par nature extrêmement difficiles à détecter. Conformément à une culture juridique qui n'ira pas sans heurter certains esprits du Vieux continent, il s'agit bel et bien d'une incitation à la délation, destinée à instiller la méfiance là où règne l'entente contraire à la prospérité économique.

La Cour a reconnu l'utilité et l'efficacité d'un tel outil dans son arrêt *Pfleiderer* (CJUE 14 juin 2011, aff. C-360/09, AJDA 2011. 1614, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat  ; RSC 2012. 315, chron. L. Idot  ; RTD eur. 2011. 844, obs. J.-B. Blaise ) , jugeant que les programmes de clémence contribuent à l'application effective des articles 101 et 102 du TFUE dès lors qu'ils permettent de mettre fin à des violations des règles de la concurrence. Elle s'est même montrée soucieuse de la préservation de tels programmes : leur efficacité, a-t-elle jugé, pourrait être affectée par la communication des documents relatifs à une procédure de clémence aux personnes désirant, par ailleurs, intenter une action en dommages et intérêts, même si les autorités nationales de concurrence accordent au demandeur de clémence une exonération totale ou partielle de l'amende qu'elles auraient pu imposer. Selon la Cour, en effet, « il paraît raisonnable de considérer qu'une personne impliquée dans une violation du droit de la concurrence, face à l'éventualité d'une telle communication, serait dissuadée d'utiliser la possibilité offerte par de tels programmes de clémence, notamment vu que les informations volontairement fournies par cette personne peuvent faire l'objet d'échanges entre la Commission et les autorités nationales de concurrence ». Ce souci prend racine dans une jurisprudence classique en droit communautaire, qui reconnaît le droit d'une personne à ne pas contribuer à sa propre incrimination (v., par ex., CJCE 18 mai 1982, *AM & S Europe c/ Commission*, aff. C-155/79), droit directement opposable aux autorités nationales de la concurrence chargées de mettre en oeuvre le droit de l'Union, comme l'a récemment confirmé le Tribunal (Trib. UE 14 nov. 2012, *Nexans*, aff. T-135/09).

Néanmoins, les programmes de clémence ne prémunissent en rien l'entreprise qui s'est auto-incriminée contre les actions en dommages et intérêts de concurrents du fait de sa participation à une entente (pt 39 de la communication de la Commission). Par ailleurs, le droit à ne pas contribuer à sa propre incrimination, consacré en droit communautaire de la concurrence, ne s'étend pas au droit civil interne. Surtout, il est de jurisprudence constante que toute personne est en droit de demander réparation du préjudice que lui aurait causé un comportement susceptible de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence (CJCE 20 sept. 2001, *Courage Ltd c/ Bernard Crehan*, aff. C-453/99, RTD com. 2002. 398, obs. S. Poillot-Peruzzetto  ; RTD eur. 2002. 103, chron. L. Idot ). La Cour considère sans ambiguïté qu'un tel droit « renforce le caractère opérationnel des règles de concurrence de l'Union », et que son exercice devant les juridictions nationales « contribue substantiellement au maintien d'une concurrence effective ».

La Cour était invitée, dans l'affaire *Donau Chemie*, à poursuivre son oeuvre prétorienne assurant la coexistence de la clémence et de l'action civile. Oeuvre indispensable car, sans un subtil équilibre quant au droit d'accès au dossier de la première par ceux qui actionnent la seconde, ces deux forces essentielles de l'antitrust peuvent tout autant se conjuguer que se neutraliser.

Il faut à cet égard garder à l'esprit qu'en la matière, ni les dispositions du TFUE, ni le droit dérivé - et encore moins la communication de la Commission - ne prévoient de règles communes de clémence contraignantes à l'égard des Etats membres. *A fortiori* ne prévoient-ils pas de telles règles quant au droit d'accès aux pièces de la procédure de clémence volontairement communiquées à une autorité nationale de concurrence par une entreprise auto-incriminée. Ainsi, même si les orientations exprimées par la Commission sont susceptibles d'avoir des effets sur la pratique des autorités nationales, c'est aux Etats membres qu'il appartient, en vertu du principe d'autonomie procédurale, d'établir les règles nationales sur l'accès, par des tiers cherchant à intenter une action civile en dommages et intérêts, au dossier de la procédure de clémence. Toutefois, comme l'explique fort pédagogiquement l'arrêt *Donau Chemie*, « les règles applicables aux recours destinés à assurer la sauvegarde des droits que les justiciables tirent de l'effet direct du droit de l'Union ne doivent pas être moins favorables que celles concernant des recours similaires de nature interne [principe de l'équivalence] et elles ne doivent pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice des droits conférés par l'ordre juridique de l'Union [principe d'effectivité] ».

L'arrêt rappelle donc que c'est au juge national qu'il incombe de mettre en balance, d'une part, les intérêts protégés par l'Union justifiant la communication de pièces du dossier de clémence, d'autre part, la protection de ces informations fournies volontairement par l'entreprise qui s'est dénoncée. Comme elle l'avait déjà énoncé dans l'arrêt *Pfleiderer*, la Cour précise que c'est « au cas par cas, dans le cadre du droit national, et en prenant en compte tous les éléments pertinents de l'affaire » que le juge national doit effectuer cette mise en balance. La juridiction autrichienne de renvoi, qui avait eu des doutes quant à la conformité au droit de l'Union du droit national qu'elle devait appliquer, a donc eu raison de saisir la Cour de justice. En effet, en droit autrichien, l'accès au dossier de la procédure de clémence de tiers qui n'ont pas participé à cette procédure et envisagent d'engager une action civile à l'encontre des participants à une entente est subordonné au consentement de toutes les parties à cette procédure, sans aucune possibilité pour le juge civil d'effectuer une mise en balance des intérêts. Cette législation est d'autant plus contraire au principe d'équivalence qu'il existe, en droit autrichien, des dispositions permettant, dans d'autres types de procédures civiles ou pénales, de passer outre le désaccord des autres parties si la personne qui demande à avoir accès au dossier démontre un « intérêt juridique ».


Concurrence - Entente - Amende

Une entreprise qui a violé l'article 101 TFUE ne peut être exonérée d'amende au simple motif qu'elle se serait fondée à tort sur l'avis d'un avocat ou une décision antérieure d'une autorité nationale de concurrence concluant à la conformité de ce comportement au droit national, ou encore qu'elle aurait participé à un programme de clémence.

CJUE 18 juin 2013, Bundeswettbewerbsbehörde et Bundeskartellanwalt c/ Schenker & Co. AG e. a., aff. C-681/11

Un litige concernant une trentaine d'entreprises de transport, poursuivies pour avoir violé l'article 101 TFUE et les dispositions correspondantes du droit national en ayant conclu des accords sur les prix, a donné l'occasion à la Cour, saisie à titre préjudiciel par une juridiction autrichienne, de se prononcer une nouvelle fois sur les conditions d'application du droit de la concurrence de l'Union par les autorités nationales de concurrence et, plus particulièrement, sur le régime des amendes.

La première question portait sur la possibilité de ne pas infliger d'amende quand l'entreprise a agi de bonne foi et a cru, à tort, à la licéité de son comportement, encouragée en cela par l'avis d'un avocat ou une décision de cette autorité prise au regard du droit national de la concurrence. La juridiction de renvoi avait également pris le soin de préciser que l'avocat consulté en l'espèce était « expérimenté en droit de la concurrence » et que « l'inexactitude de [son] avis n'était pas manifeste ni ne pouvait être décelée par l'entreprise en effectuant une vérification raisonnable ».

La Cour constate d'abord que, si l'article 23 du règlement n° 1/2003  (8) prévoit que l'imposition des amendes par la Commission concerne les entreprises qui ont commis des infractions « de propos délibéré ou par négligence », l'article 5, qui définit la compétence des autorités de concurrence nationales pour l'application du droit de la concurrence de l'Union, ne donne pas d'indication sur ce point.

Pour autant, compte tenu de la nécessité d'assurer l'efficacité du droit de l'Union, elle estime que si, dans l'intérêt général d'une application uniforme du droit de la concurrence de l'Union, les Etats membres introduisent des conditions de nature subjective, celles-ci doivent être « au moins aussi strictes que celles prévues à l'article 23 du règlement ». Après avoir

rappelé qu'une infraction est considérée comme commise « de propos délibéré ou par négligence » au sens de cet article lorsque l'entreprise ne pouvait ignorer le caractère anticoncurrentiel de son comportement, qu'elle ait eu ou non conscience d'enfreindre les règles de concurrence du traité (v. not. CJUE 14 oct. 2010, *Deutsche Telekom c/ Commission*, aff. C-280/08 P, Rec. CJUE I-9555, pt 124), la Cour considère que tel est bien le cas en l'espèce : des entreprises qui se concertent sur leurs prix ne peuvent, « de toute évidence », ignorer le caractère anticoncurrentiel de leur comportement. En d'autres termes, les autorités de concurrence nationales ne sauraient appliquer de conditions subjectives moins strictes que celles qui s'imposent à la Commission européenne.

La Cour admet néanmoins que les autorités nationales de concurrence peuvent « exceptionnellement » décider de ne pas infliger une amende à une entreprise qui a violé de propos délibéré ou par négligence l'article 101 TFUE, notamment lorsqu'un principe général du droit de l'Union, tel que le principe de protection de la confiance légitime, s'y oppose. Toutefois, elle estime que tel n'est pas le cas dans la présente affaire, notamment parce que des autorités nationales de concurrence ne sont, en tout état de cause, pas compétentes pour prendre une décision négative, concluant à l'absence de violation de l'article 101 TFUE : elles ne peuvent dès lors faire naître une confiance légitime dans le chef des entreprises de ce que leur comportement n'enfreint pas ladite disposition. En outre, l'autorité nationale qui a conclu à l'absence d'infraction dans la présente affaire ne s'est prononcée qu'au regard du droit national de la concurrence.

La seconde question posée portait sur la possibilité pour les autorités nationales de concurrence de ne pas infliger d'amende à une entreprise qui a violé le droit de la concurrence du fait de sa participation à un programme national de clémence.

La Cour constate qu'un tel cas de figure n'est ni permis ni interdit par l'article 5 du règlement n° 1/2003. Toutefois, la nécessité d'assurer l'application effective de l'article 101 TFUE dans l'intérêt général (v. CJUE 7 déc. 2010, *VEBIC*, aff. C-439/08, Rec. CJUE I-12471 ; AJDA 2011. 264, chron. M. Aubert, E. Broussy et F. Donnat ; RSC 2012. 315, chron. L. Idot ; RTD eur. 2011. 173, chron. L. Coutron, et 418, obs. L. Idot) implique, selon elle, qu'une telle décision ne soit qu'exceptionnelle.

En particulier, ce programme de clémence doit être mis en oeuvre de manière à ne pas porter atteinte à l'exigence d'application efficace et uniforme de l'article 101 TFUE. A cet égard, la Cour rappelle que la Commission ne peut réduire des amendes au titre de son propre programme de clémence que si la coopération de l'entreprise concernée facilite la tâche de l'institution pour constater l'existence d'une infraction et, le cas échéant, y mettre fin et que son comportement témoigne également d'un véritable esprit de coopération (CJCE 28 juin 2005, *Dansk Rørindustri e. a. c/ Commission*, aff. C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P à C-208/02 P et C-213/02 P, Rec. CJCE I-5425, pts 393, 395 et 396). Quant à la possibilité de ne pas imposer d'amende, la Cour estime qu'elle n'est ouverte que dans des situations « strictement exceptionnelles », notamment si la coopération d'une entreprise a été « déterminante » pour la détection et la répression effective de l'entente.

Sur les deux sujets, la solution reflète donc la volonté de la Cour d'assurer une application à la fois effective et uniforme du droit de la concurrence de l'Union au sein des Etats membres et, par conséquent, du régime des sanctions qui y sont attachées. Enseignement d'autant plus notable que l'arrêt diffère assez largement des conclusions de l'avocat général.

Aides d'Etat - Procédure d'examen - Délais

La Cour précise le régime de la procédure d'examen d'une aide d'Etat, les conditions dans lesquelles une aide existante modifiée devient nouvelle, ainsi que le caractère incitatif d'une aide.

CJUE 13 juin 2013, HGA e. a., aff. C-630/11 P à C-633/11

La Cour était saisie du pourvoi de plusieurs sociétés hôtelières italiennes contre un arrêt du Tribunal rejetant leur demande d'annulation d'une décision par laquelle la Commission européenne avait conclu à l'incompatibilité d'un régime d'aides en faveur de l'industrie hôtelière en Sardaigne.

La Commission, qui avait initialement autorisé ce régime d'aides, a considéré, dans une seconde étape, que ses modalités de mise en oeuvre par les autorités sardes en constituaient une application abusive : en permettant l'attribution d'aides à des projets d'investissements engagés avant la date de demande des aides, les autorités italiennes n'auraient en effet pas respecté la décision d'approbation. La Commission en a déduit que ces aides étaient incompatibles avec le marché intérieur, illégales, du fait de leur non-autorisation préalable, et qu'elles devaient, par suite, être récupérées auprès de leurs bénéficiaires.

En premier lieu, la Cour estime que le Tribunal a correctement appliqué les articles du règlement n° 659/1999 (9) relatifs aux délais des différentes étapes de la procédure d'examen menée par la Commission. Ainsi, le délai de deux mois de la procédure d'examen préliminaire d'une mesure notifiée (art. 4, § 5, du règlement) et celui de dix-huit mois de la procédure formelle d'examen (art. 7, § 6, du règlement) ne concernent pas les aides illégales ni, ajoute-t-elle, le cas d'application abusive d'une aide autorisée.

Quant à l'obligation, pour la Commission, d'examiner « sans délai » les informations en sa possession concernant une aide prétendument illégale (art. 10, § 1^{er}, du règlement), la Cour retient une approche particulièrement favorable à l'Institution : cette exigence ne lui impose pas de clôturer son examen préliminaire d'une aide prétendument illégale dans un délai de deux mois, et ne concerne pas, en tout état de cause, la date de clôture de ce premier examen, mais la seule date de début de l'examen préliminaire. Ainsi, la circonstance qu'un délai de neuf mois se soit, en l'espèce, écoulé entre la prise de connaissance par la Commission des critères d'attribution litigieux et la décision d'ouverture de la procédure formelle d'examen ne constitue en rien une violation de son obligation d'agir sans délai.

La Cour prend toutefois le soin de rappeler que la Commission est tenue d'agir dans un délai raisonnable dans le cadre d'une procédure d'examen d'une aide d'Etat et qu'elle ne saurait perpétuer un état d'inaction pendant cette phase préliminaire d'examen (CJUE 28 juill. 2011, *Diputación Foral de Vizcaya e. a. c/ Commission*, aff. C-471/09 P à C-473/09 P, pt 129). Ce caractère raisonnable s'apprécie en fonction des circonstances propres à chaque affaire, telles que sa complexité et le comportement des parties. Dans les circonstances de l'espèce, le délai de onze mois entre la réception d'une plainte et l'adoption de la décision d'ouverture de la procédure d'examen n'est pas considéré comme excessif, compte tenu notamment du laps de temps nécessaire pour obtenir des renseignements supplémentaires. Quant à l'appréciation du délai raisonnable de la procédure administrative qui, prise dans son ensemble, a duré plus de quatre ans et demi à compter de la décision d'ouverture de la procédure d'examen, la Cour se contente de relever que le Tribunal a constaté à bon droit que, bien qu'une telle durée puisse paraître longue, la Commission n'était en tout état de cause pas liée par le délai de dix-huit mois fixé à l'article 7, § 6, du règlement n° 659/1999.

En deuxième lieu, la Cour fournit d'utiles indications sur l'article 1^{er}, sous c), du règlement n° 659/1999, qui prévoit que « toute modification d'une aide existante » constitue une aide nouvelle. Elle considère que tel est bien le cas des aides litigieuses, du fait de la modification des critères d'attribution décidée par les autorités sardes postérieurement à la décision d'autorisation de la Commission, permettant le financement de projets débutés avant la présentation de la demande d'aide : il y a là modification du régime autorisé par la Commission, puisqu'elle était susceptible d'influer sur

l'évaluation de la compatibilité de la mesure d'aide avec le marché intérieur, dès lors que la décision d'autorisation de la Commission était expressément subordonnée à la condition selon laquelle la demande d'aide devait obligatoirement précéder le début de l'exécution des projets d'investissements concernés. Le Tribunal pouvait ainsi, sans commettre d'erreur de droit, juger que les aides octroyées en vertu de ces différents critères étaient nouvelles et illégales.

En troisième lieu, la Cour se prononce sur les conditions d'appréciation du caractère incitatif des aides litigieuses. Elle rappelle que, si l'article 107 autorise l'octroi d'aides favorisant le développement économique des régions dans lesquelles le niveau de vie est anormalement bas, encore faut-il que les entreprises qui en bénéficient adoptent un comportement servant cet objectif qu'en l'absence de telles aides, elles n'auraient pas adopté (CJCE 17 sept. 1980, *Philip Morris Holland c/ Commission*, aff. C-730/79, Rec. CJCE 2671, pts 16 et 17). Dans ce cadre, l'antériorité de la demande d'aide par rapport au début de l'exécution du projet d'investissement constitue, selon elle, un critère « simple, pertinent, et adéquat », permettant à la Commission de présumer le caractère nécessaire de l'aide projetée, critère que le Tribunal était, dès lors, fondé à appliquer. La Cour relève que le Tribunal ne s'est d'ailleurs pas borné à faire une application mécanique de ce critère, mais a également admis que le caractère incitatif d'une aide pouvait être démontré sur la base d'autres éléments. Il a par ailleurs considéré à juste titre que cette appréciation ne saurait, pour un régime d'aides donné, être réalisée en fonction de la situation individuelle de chaque entreprise concernée.

Aides d'Etat - Ressources d'Etat - Imputabilité à l'Etat


Le financement d'actions de soutien d'un secteur professionnel par des « cotisations volontaires obligatoires » ne permet pas nécessairement de regarder comme rempli le critère des « ressources d'Etat ».

CJUE 30 mai 2013, Doux Elevage SNC e. a., aff. C-677/11

La décision du ministère de l'économie français d'étendre l'application d'une cotisation instituée par un accord interprofessionnel, destinée à financer des actions de communication, de promotion et de défense des intérêts du secteur, a donné l'occasion à la Cour, saisie à titre préjudiciel par le Conseil d'Etat, d'apporter une clarification bienvenue sur les conditions dans lesquelles ces « cotisations volontaires obligatoires » remplissent le critère des « ressources d'Etat » énoncé à l'article 107, § 1^{er}, du TFUE.





Dans l'arrêt *Pearle e. a.* (CJCE 15 juill. 2004, aff. C-345/02, Rec. CJCE I-7139), la Cour a en effet déjà jugé que le critère relatif aux ressources d'Etat n'était pas rempli s'agissant des cotisations similaires, imposées par un organisme public néerlandais à des entreprises afin de financer une campagne publicitaire. La Cour s'était notamment fondée sur un double constat : d'une part, les frais exposés par l'organisme public pour cette campagne étaient entièrement compensés par les charges prélevées sur les entreprises concernées ; d'autre part, l'organisation de la campagne était menée par une association privée et ne s'inscrivait pas dans le cadre d'une politique définie par les autorités néerlandaises.

Cependant, cet arrêt a été diversement interprété, la Commission estimant notamment qu'il convenait d'en donner une portée limitée et que des actions de soutien financées par des cotisations prélevées auprès des entreprises concernées et rendues obligatoires par un acte de puissance publique remplissaient le critère des ressources d'Etat. Plusieurs recours en annulation intentés par la République française contre des décisions de l'Institution défavorables à diverses « cotisations volontaires obligatoires » sont d'ailleurs pendants devant le Tribunal de l'Union.

Dans l'arrêt *Doux*, la Cour rappelle d'abord que, selon une jurisprudence traditionnelle, la distinction établie à l'article 107, § 1^{er}, du TFUE entre les « aides accordées par les Etats » et les aides accordées « au moyen de ressources d'Etat » ne signifie pas que tous les avantages constituent des aides, qu'ils soient ou non financés au moyen de ressources étatiques, mais vise seulement à inclure dans cette notion les avantages accordés directement par l'Etat ainsi que ceux qui le sont par l'intermédiaire d'un organisme public ou privé, désigné ou institué par cet Etat (CJCE 13 mars 2001, aff. C-379/98, Rec. CJCE I-2099, pt 58 ; AJDA 2001. 941, chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert ).

Elle rappelle ensuite que, conformément notamment à son arrêt *Pearle e. a.*, des avantages ne sont qualifiés d'aides au sens de l'article 107, § 1^{er}, du TFUE, que s'il sont accordés directement ou indirectement au moyen de ressources d'Etat et imputables à l'Etat.

En l'occurrence, les fonds proviennent d'opérateurs économiques privés, le mécanisme de prélèvement n'implique aucun transfert direct ou indirect de ressources d'Etat - les fonds prélevés ne transitent ni par le budget de l'Etat ni par une autre entité publique -, et l'Etat ne renonce pas à une ressource qui, selon la législation nationale, aurait dû être versée à son budget. Ainsi, ces cotisations conservent leur caractère privé « pendant tout leur parcours ». En cas de défaut de paiement, l'organisation interprofessionnelle doit d'ailleurs suivre la procédure judiciaire civile ou commerciale pour les recouvrer.

Cependant, et ainsi qu'elle l'a jugé dans son arrêt *France c/ Commission* (CJCE 16 mai 2002, aff. C-482/99, Rec. CJCE I-4397 ; AJDA 2002. 1122 , chron. J.-M. Belorgey, S. Gervasoni et C. Lambert  ; RSC 2002. 599, obs. J.-C. Fourgoux  ; RTD com. 2003. 407, obs. S. Poillot-Peruzzetto , la Cour rappelle qu'il n'est pas nécessaire d'établir dans tous les cas qu'il y a eu un transfert de ressources d'Etat pour qu'un avantage puisse être considéré comme une aide d'Etat : même si les ressources finançant la mesure ne sont pas, de façon permanente, en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'Etat.

En l'occurrence, elle estime, au terme d'une analyse approfondie du régime applicable, que ce critère n'est pas rempli : les autorités publiques ne peuvent pas utiliser les ressources provenant des cotisations puisque c'est l'organisation interprofessionnelle concernée qui décide de leur utilisation, et l'Etat n'a pas le pouvoir de diriger ou d'influencer l'administration des fonds lorsqu'il décide d'étendre la cotisation à l'ensemble de la filière. Cette décision ne peut d'ailleurs être subordonnée à la poursuite d'objectifs politiques concrets, fixés et définis par les autorités publiques et le code rural n'autorise pas les autorités publiques à soumettre ces cotisations à un contrôle autre que de régularité et de conformité à la loi. Par conséquent, ni le pouvoir de l'Etat de reconnaître une organisation interprofessionnelle ni celui d'étendre un accord interprofessionnel tel que celui en cause ne permettent de conclure que les actions menées dans ce cadre par cette organisation sont « imputables » à l'Etat.

Quant à l'argument de la Commission tiré de la circonstance selon laquelle les actions des organisations interprofessionnelles en cause sont également en partie financées par des fonds publics et que, en l'absence d'une compatibilité séparée, les moyens utilisés devraient être considérés comme des « ressources d'Etat », la Cour se contente de relever que la question préjudicielle ne vise que les cotisations versées par les entreprises et qu'en tout état de cause, des fonds privés ne deviennent pas des « ressources publiques » du seul fait de leur utilisation conjointe à des fonds publics.

Conformément aux conclusions de l'avocat général Wathelet dans cette affaire, la Cour estime donc que les cotisations en cause ne remplissent pas le critère de « ressources d'Etat » et ne peuvent, par suite, être considérées comme un élément d'une aide d'Etat.

L'arrêt confirme ainsi que l'arrêt *Pearle e. a.*, loin d'être un cas isolé, a une portée générale, et que ce mode de financement d'actions en faveur d'un secteur ne saurait être présumé remplir le critère des « ressources d'Etat ». Il convient, au contraire, pour savoir si ce critère est rempli, d'analyser en détail tant le régime applicable que le rôle réel de l'Etat, notamment dans la définition des mesures ainsi financées.

Mots clés :

DROIT DE L'UNION EUROPEENNE * Application * Accès aux documents en matière d'environnement * Libre circulation
* Interdiction du territoire
ETRANGER * Asile * Demande d'asile
AIDE ET INTERVENTION ECONOMIQUE * Etat * Aide d'Etat * Contrôle par la Commission européenne

(1) Directive 2004/38 du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des Etats membres.

(2) M. Gautier, L'entrée timide du Conseil constitutionnel dans le système juridictionnel européen, AJDA 2013. 1086 ; H. Labayle et R. Mehdi, Le Conseil constitutionnel, le mandat d'arrêt européen et le renvoi préjudiciel à la Cour de justice, RFDA 2013. 461.

(3) Et de déclarer *in fine* cette absence de recours non conforme à la Constitution (Cons. const. 14 juin 2013, n° 2013-314 QPC).

(4) Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 26 juin 2013, établissant les critères et mécanismes de détermination de l'Etat membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des Etats membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride (refonte) (JOUE L 180, 29 juin 2013, p. 31).

(5) Directive 2003/4/CE du Parlement européen et du Conseil, du 28 janvier 2003, concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

(6) Convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JOUE L 124, p. 1).

(7) Communication de la Commission sur l'immunité d'amendes et la réduction de leur montant dans les affaires portant sur des ententes (JO C 298, 8 déc. 2006, p. 17).

(8) Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en oeuvre des règles de concurrence prévues aux articles [101 TFUE] et [102 TFUE] (JO 2003 L 1, p. 1).

(9) Règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil, du 22 mars 1999, portant modalités d'application de l'article [108 TFUE] (JOUE L 83, p. 1).